

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA**

Dinók Henriett Éva

A gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni fellépés jelentősége és lehetőségei

Nemzetközi és hazai jogalkotási, jogalkalmazási és adatgyűjtési kérdések

c. doktori értekezésének tézisei

Témavezető: Dr. Tóth Judit

Szeged

2015

I. A disszertáció tárgya, célja

A disszertáció – a magyar jogrendszerben és közbeszédben viszonylag új keletű – gyűlölet-bűncselekmények jelenségét és szabályozását vizsgálja. A dolgozat kiinduló pontja, hogy a gyűlöletvezérelte bűncselekmények számos szempontból megkülönböztethetőek más bűncselekményektől. E jelenség hatásai három különböző szinten ragadhatók meg: az egyén, azaz a sértett; a közösség, azaz a védett csoport; valamint a társadalom szintjén. A gyűlöletmotiválta bűncselekmények súlyosabb hatásokkal járhatnak mind az egyénre, mind a közösségre nézve pszichés-érzelmi, emberi jogi, társadalmi, gazdasági szempontból és üzenet-bűncselekmény jellegükből fakadóan nem csupán az áldozatra és az érintett csoportra nézve fejtik ki hatásukat. A gyűlölet-bűncselekmények az egész társadalomra nézve komoly következményekkel járhatnak: magukban hordozzák annak veszélyét, hogy a csoportok között ellenségeskedés alakulhat ki, aminek következtében elszabadulhatnak az indulatok.

A szabályozással kapcsolatban gyakran hivatkozott érv, hogy megalkotásának nem csupán a gyűlölet-bűncselekmények visszaszorítása a célja, hanem egy toleránsabb társadalmi közeg megteremtése is; azáltal, hogy a különböző csoportok közötti erőszakot társadalmi problémaként kezelik, és ezzel egyfajta üzenetet küld az áldozat, az áldozati csoport, az elkövető és a társadalom számára.¹ Így a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos szabályozást a rasszizmussal, a homofóbiával, az antiszemitizmussal és hasonló jelenségekkel szembeni eszközként használják, azaz nem csupán a konkrét erőszakos cselekményekben manifesztálódott intolerancia szankcionálására, hanem magának az intoleráns társadalmi közegnek a „kezelésére” is. Persze azzal kapcsolatban lehetnek és léteznek is szkeptikus nézetek, hogy szükséges-e üzenetet küldeni a teljese társadalomnak, de amint Kállai Ernő is rámutatott: a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos veszélyforrásokkal szembeni társadalompolitikai védekezés eszközrendszere természetesen sokrétű és ezen az adekvát büntetőjogi eszközök megválasztása csak szerény részt képvisel. Ennek ellenére az országgyűlési biztos már 2011-ben úgy gondolta, hogy *„előállt egy olyan társadalompolitikai helyzet, amikor a büntetőkódexnek a jelenleginél jóval egyértelműbben és szigorúbban kell kifejeznie az állam negatív értékítéletét a faji cselekményekkel kapcsolatban”*.²

¹ Ld pl.: James B. JACOBS: “The Emergence and Implications of American Hate Crime Jurisprudence” in Barbara Perry (szerk.): *Hate and Bias Crime, A Reader* (New York: Routledge 2003) 409-426.

²Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának levele a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez. Nek-439/2011. 2011. április 5.

1.<http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/202083196.pdf> (2015. június 26.)

Tagadhatatlan, hogy a gyűlölet-bűncselekmények az intolerancia erőszakos megnyilvánulási formái, és erre tekintettel elfogadhatónak tűnik azon állítás, hogy hatásai nem csupán az egyéni áldozat tekintetében jelentősek, hanem a védett csoport és a teljes társadalom is érintetté válik, és így hatással lehetnek mind a közösségek közötti kapcsolatokra, mind a társadalmi stabilitásra. Az előítélet állam általi elítélése fontos üzenetet közvetít az elkövető, a társadalom és áldozat, illetve a védett csoport tagjai felé is: azt hogy az ilyen cselekmények nem megtűrtek egy demokratikus társadalom keretei között.³ Az egyéni áldozatot ért sérelem elismerésével pedig azt közvetítik, hogy a bűnügyi szervek védelmet biztosítanak, mind az áldozat, mind a csoport tagjai számára. Ha pedig elfogadjuk azt a nézetet, hogy a jog – különösen a büntetőjog – kifejezi a társadalmi értékeket, akkor a gyűlölet-bűncselekmények szabályozása egyaránt jelzi az egyenlőség társadalmi értékének felismerését, támogatását és az előmozdítása iránti szándékot.⁴

A gyűlölet-bűncselekmények esetében adott egy társadalmi jelenség, amelyre a normatív rendszer reagál valamiképp. Amikor a társadalmi kohézió nem működik, illetve – a gyűlöletvezérelte bűncselekmények esetében – a legkevésbé működik, a büntetőjog végső eszközként, értékvédőként és értékörzőként vállalja magára az indulatok csatornába terelését. A büntető igazságszolgáltatás pedig az a tevékenység, amelyen keresztül az állam a legnagyobb mértékben beavatkozik az emberek életébe. *„Sokat elárul egy társadalomról, egy államról, illetve az igazságszolgáltatás szereplőiről, hogy hogyan viszonyulnak ennek a tevékenységnek a hibáihoz.”*⁵ A kutatás éppen ebből kifolyólag meghatározó szerepet szán a büntetőjognak, de a dolgozat egyben önkorlátozást is végez e ponton. A gyűlölet-bűncselekmények, illetve az alapjául szolgáló társadalmi problémák vizsgálata áll a középpontban, amelyek tanulmányozásához jelen körülmények között a büntetőjogi megközelítés szolgál alapul, az értékvédő funkcióból eredően. Ebből fakadóan a dolgozat célja annak vizsgálata, hogy az értékörző jogág megfelelően reagál-e a társadalom problémáira. A büntetőjog fejlesztése legfeljebb másodlagos célként szerepelhet, a kutatás során feltárt anomáliákra vonatkozó ajánlások megfogalmazása révén.

³ Ld. pl.: Barbara PERRY: „Counting – and Countering – Hate Crime in Europe”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol. 18 No. 4. 349–367.

⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights of OSCE (ODIHR): *Hate Crime Laws. A Practical Guide*, 2009, 11. www.osce.org/odihr/36426

⁵ Hack Péter: *Az igazságszolgáltatás kudarcai. Vizsgálatok és megoldások az angolszász jogrendszerben*. 2007. Az előadás elhangzott a Magyar Büntetőjogi Társaság rendezvényén, 2007. április 19-én. <http://www.mbjt.hu/HackPeter20070419.pdf> (2015. május 10.)

Mindezekre tekintettel a dolgozat elsődleges célja, hogy az említett megkülönböztető szempontokat szem előtt tartva mutassa be a gyűlölet-bűncselekmények elsősorban hazai és nemzetközi szabályozását, a hazai szabályozáson belül elsődlegesen a Btk. speciális tényállása, a „közösség tagja elleni erőszak” kapcsán felmerülő jogalkotási és jogalkalmazási kérdéseket és anomáliákat –, és e kérdésekre válaszul megoldási javaslatokkal szolgáljon a gyűlölet-bűncselekmények hatékonyabb megelőzése és kezelése tekintetében, figyelembe véve a különféle létező megoldásokat a társadalom, a civil szervezetek és az állam részéről.

II. A dolgozat felépítése

A dolgozat a következő struktúra szerint épül fel: a dolgozat első felében áttekintem a gyűlölet-bűncselekmények fogalmával kapcsolatban kialakult különböző nézeteket, valamint e bűncselekmények egyénre, közösségre és társadalomra gyakorolt hatásait. Ezt követően a dolgozat azt próbálja meg bemutatni, hogy az adott országtörténelmi és társadalmi sajátosságait figyelembe véve, a jogalkotónak mely kérdésekben kell állást foglalni a gyűlölet vezérelte bűncselekményekre vonatkozó szabályozás kialakítása során, elsősorban az egyes szabályozási modellek és védett csoportok kapcsán. Ehhez kapcsolódóan pedig igyekszik rámutatni az egyes szabályozási modellek előnyeire és hátrányaira, valamint ismerteti a kiemelt büntetőjogi figyelemre vonatkozó különböző pro és kontra nézeteket. Majd elsősorban azokkal a – Magyarország szempontjából jelentőséggel bíró – fontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumokkal és közösségi jogi szabályokkal foglalkozik a dolgozat, amelyek a diszkrimináció különböző formáinak tilalmához és gyűlölet-bűncselekményekhez kapcsolódnak. A szabályozási és jogalkalmazási nemzetközi kitekintés a különböző nemzeti mintákat ismerteti és hasonlítja össze jogalkotás, jogalkalmazás, hivatalos adatgyűjtési rendszer és jó gyakorlatok szempontjából, annak reményében, hogy a vizsgált országok tapasztalatai a gyűlölet-bűncselekmények hazai szabályozásának és az azokkal kapcsolatos jogalkalmazás hatékonyságát növelő javaslatok megfogalmazásához is hozzájárulnak.

A dolgozat második nagyobb egységének célja, hogy átfogó képet nyújtson a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos hazai tapasztalatokról elsősorban a közösség tagja elleni erőszak tényállása kapcsán, a jogalkotás, a jogalkalmazás, a hivatalos adatgyűjtési rendszer és a jó gyakorlatok szempontjából. Illetve figyelembe véve a társadalom, a civil szervezetek és az állam részéről létező különféle megoldásokat, megoldási javaslatokkal szolgál a fenti kérdésekben a gyűlölet-bűncselekmények hatékonyabb megelőzése és kezelése érdekében.

III. A vizsgált országok kiválasztása során irányadó szempontok

Az államok kiválasztásánál két főszempontot vettem figyelembe: elsődleges célom az volt, hogy bizonyos szempontból összehasonlítható, más szempontból eltérő helyzetben lévő országokat vizsgáljak. A dolgozat jelen fejezete az összehasonlító büntetőjog egyik legalapvetőbb módszerére, a funkcionista módszertanra⁶ támaszkodik. A gyűlöletvezérelte bűncselekmények szabályozását tekintve eltérő modellek terjedtek el, amelyeket a büntetőjogtudományban ismert fogalmak szerint két fő csoportra, valamint négy alcsoportra bontottam. Ezen fogalmak használata lehetővé teszi a különböző jogrendszerek gyűlöletbűncselekményekkel kapcsolatos szabályainak összehasonlítását. A funkcionális módszer megköveteli, hogy a jogösszehasonlítás során ne önmagukban a vizsgált jelenségekre fókuszáljunk, hanem hogy ezeket a jelenségeket mindig egy nagyobb egység kontextusába beágyazva alapvetően céljuk vagy feladatuk irányából közelítsük meg.⁷ A dolgozat jelen fejezetében éppen ezért a fenti büntetőjogtudományi fogalmakat veszi alapul és nem csak magára a jelenségre fókuszál, hanem arra, hogy a jelenséget szabályozó rendelkezések milyen formában hatnak a büntetőjogi felelősségre és a jogkövetkezményekre. A vizsgálatot pedig megkönnyíti, hogy a büntetőjog ezen szabályai nem csupán céljukban, de struktúrájukban és formájukban is igen hasonlóak.

Alapvetően a magyar szabályozás elemzése, kritikai értékelése áll érdeklődésem középpontjában, így igyekeztem olyan országokat választani, amelyek például szolgálhatnak. Kézenfekvő megoldás lett volna a környező országokat választani, azonban ezek – Magyarországhoz hasonlóan – nem rendelkeznek jelentős múltú szabályozással és jogalkalmazási tapasztalattal e területen.

Végül igyekeztem úgy kiválasztani az országokat, hogy a szabályozás és joggyakorlat tekintetében az eltérő megoldásokra is felhívhassam a figyelmet.

IV. Ami a dolgozatból kimaradt

A gyűlöletvezérelte bűncselekményekhez szorosan kapcsolódnak más, hasonló tartalmú jelenségek és bűncselekmények, amelyeket már a dolgozat első fejezetében kizárok a

⁶ Lásd például: Ralf Michaels: „The Functional Method of Comparative Law” in Mathias Reimann–Reinhard Zimmermann (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006. 339–382.

⁷ Lásd Fekete Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2011, 131.

vizsgálat köréből. Másrészt ezek kétségtelenül egymástól nehezen elválasztható kategóriák, így elkerülhetetlen, hogy egyes fejezetekben legalább említés szintjén megjelenjenek.

A gyűlölet-bűncselekményeket első sorban meg kell különböztetni a gyűlölet-incidensektől. A nemzetközi útmutatók⁸ gyűlöletvezérelte incidensnek tekintenek minden olyan cselekményt, amely ugyan előítéletet motiválta, de nem bűncselekmény.

Emellett léteznek olyan bűncselekmények, amelyek ugyan magukon viselik az gyűlöletvezérelte bűncselekmények ismertető jegyeit, de egy-egy jellemzőjük megkülönbözteti azokat a dolgozatban tárgyalt gyűlölet-bűncselekmény fogalomtól. Vannak olyan bűncselekmények, amelyek önmagában a gyűlölet kifejeződését büntetik, így azokat legfeljebb a gyűlölet-bűncselekmények speciális típusának tekinthetjük, így nem is képezik a kutatás fókuszát. Ide tartozik például a gyűlöletbeszéd (uszítás, izgatás),⁹ tehát azon megnyilvánulások, amelyekkel valaki – általában előítélettől, vagy gyűlölettől vezérelve – a társadalom csoportjairól vagy azok egyes tagjairól (a csoporthoz tartozásukra tekintettel) szóban vagy írásban olyan állításokat közöl, amelyek sértheti a csoport tagjait, és gyűlöletet kelthetnek a társadalomban a csoporttal szemben.¹⁰

A gyűlölet-bűncselekmények kapcsán szintén sokszor felmerül a népiirtás és az apartheid bűncselekménye is, de ezek sem képezik jelen dolgozat fókuszát. Ugyan szintén a közösségek védelmét hivatottak szolgálni, de olyan speciális jellemzőkkel bírnak, amelyek jelentős mértékben megkülönböztetik azokat a Btk.-ban szabályozott más bűncselekményektől.

V. A vizsgálat módszere

Az értekezés megírása során törekedtem a fellelhető magyar szakirodalmat a lehető legteljesebb körben felhasználni, valamint a téma szempontjából vizsgálom és elemzem a Bírósági Határozatokban, a Büntetőjogi Döntvénytárban közzétett vonatkozó eseti döntéseket, valamint civil szervezetek (Háttér Társaság, Társaság a Szabadságjogokért) által mintegy 25 különböző ügyben rendelkezésemre bocsátott, 2010-2012 közötti nyomozások során keletkezett iratokat.

⁸ Ld. pl. EBESZ/DIEJH: *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses. Annual Report for 2012.* Varsó, 2013. 13. http://tandis.odhr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf (2014. szeptember 20.) ill. Association of Chief Police Officers (ACPO): *Hate Crime Operational Guidance.* 2014, 3. <http://www.acpo.police.uk/documents/edhr/2014/140509%20Hate%20Crime%20Op%20Guidance.pdf> (2014. szeptember 20.)

⁹ A magyar Btk. közösség elleni uszításként szabályozza (Btk. 332. §).

¹⁰ Lásd Halmai Gábor: *Kommunikációs jogok.* Budapest: Új Mandátum, 2002. 114.

A nemzetközi szakirodalmat illetően angol nyelvű munkákat használtam fel, tekintettel arra, hogy a kutatásaim egy részét egy éves kanadai doktori ösztöndíjam ideje alatt végeztem az Albertai Egyetemen. A doktori ösztöndíj keretében az elmélet tanulmányozása mellett a gyakorlat részletes vizsgálatára is lehetőségem nyílt a gyűlölet-bűncselekmények elleni egységnél végzett kutatások, interjúk és a rendőrség *Ride-Along* programjában¹¹ való részvételem útján.

A szabályozástörténeti kérdésekben nagy jelentőséget tulajdonítok a kodifikációs anyagok és a miniszteri indokolások hasznosításának. A jogalkotási kérdésekkel szoros kapcsolatban az Alkotmánybíróság releváns határozatait is figyelembe vettem, egy-egy rész kérdés kapcsán pedig részletesebben elemzem az Alkotmánybíróság álláspontját.

A jogösszehasonlításba bevont angol, dán, kanadai és német büntetőjog esetén szintén a szakirodalom, illetve szekunder irodalom széles körét veszem figyelembe. Néhány esetben az adott ország legfelsőbb bíróságának publikált döntéseit is közvetlenül bevontam a vizsgálatba. Emellett Kanada esetében felhasználtam a kutatásom alatt gyűlölet-bűncselekmény nyomozócsoport tagjával készített interjúkat és a terepmunkán tapasztaltakat. A jogösszehasonlítás az értekezésnek elsősorban nem a tárgya, hanem – szándékom szerint – sokkal inkább a módszere. A dolgozatban ugyan igyekeztem az adott ország szabályozásának minél részletesebb és átfogóbb bemutatására, de az elsődleges cél a magyar helyzettel való összehasonlítás a konkrét kérdés továbbgondolása érdekében.

Amint korábban említettem az értekezés fő célkitűzése a gyűlölet-bűncselekmények mint jelenség és az azzal kapcsolatos szabályozás és joggyakorlat vizsgálata. Ebből eredően a dolgozatnak egyaránt vannak alapjogi és büntetőjogi vonásai. A dolgozat interdiszciplináris jellegét tovább erősítik a széles körben felhasznált kriminálstatisztikai adatok.

Mindemellett az értekezés nagyban támaszkodik a nemzetközi szervezetek és hazai civil szervezetek állásfoglalásaira, útmutatóira és egyéb dokumentumaira. A magyar szabályozás és joggyakorlat esetében pedig széles körben használtam fel azokat a dokumentumokat, statisztikákat, amelyek a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport egyéni szakértő tagjaként – főként közérdekű adatigénylések és a rendvédelmi szervekkel folytatott megbeszélések keretében – jutottak birtokomba.

¹¹Az edmontoni rendőrség délnyugati részlegének két tagját kísértem egy teljes éjszakai műszakban, amelynek során a munkájuk megfigyelése mellett a részleg számos tagjával készítettem interjút. *Ride-Along* programra lásd bővebben <http://www.fyrefly.ualberta.ca/Auction2013Item52> (2015. április 29.)

VI. A kutatás eredményei, a disszertációban megfogalmazott javaslatok

A gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésre vonatkozó európai uniós és nemzetközi joganyagokat, ajánlásokat, külföldi és hazai jogot és jogalkalmazást, valamint az ezekhez kapcsolódó szakirodalmat áttekintve egyértelmű, hogy a gyűlöletvezérelte bűncselekményekre vonatkozó jogszabályok önmagukban kevésnek bizonyulnak a hatékony fellépés biztosítására. A büntető jogszabályoknak az azokat kiegészítő jogon kívüli intézkedésekkel együttesen lehet valós társadalmi hatása. A jogalkotás, jogalkalmazás, adatgyűjtés, áldozatsegítés és társadalmi tudatformálás egy komplex stratégiaként képes csak csatornába terelni a társadalomban meglévő indulatokat. Mindennek pedig előfeltétele, hogy megfelelő adatokkal és pontos ismeretekkel rendelkezünk a gyűlölet-bűncselekmények áldozatairól, e bűncselekmények elterjedtségéről. A hatósági kezelésére vonatkozó megbízható adatok összegyűjtése, elemzése és nyilvánosságra hozatala alapvető jelentőségű mind a széles társadalom, mind az érintett hatóságok tudatformálásához. A megbízható adatgyűjtési rendszer elősegíti a probléma teljes megértését és a hatékony fellépést. A megbízható adatok kulcsfontosságúak a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos szakpolitikák fejlesztéséhez, és segítik a lobbitevékenységet végző és áldozatok segítségével foglalkozó szervezetek munkáját. Az előítélet-vezérelte bűncselekmények elleni hatékony fellépést tehát két, egymást kiegészítő eszköz szolgálná: a jogszabályi tilalom, valamint az előítéletek felszámolását szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök.

A jelenlegi magyar jogszabályok és jogalkalmazás, a nemzetközi mintákkal egybevetve, négy – egymásra épülő – részterületen igényel korrekciót: jogalkotás; jogalkalmazás; adatgyűjtés; áldozattámogatás és társadalmi tudatformálás.

A négy terület közül a jogalkotás igényli viszonylag a legkevesebb korrekciót. A hatályos jogszabályok alapvetően képesek lennének biztosítani a hatékony – a jelenleginél sokkal hatékonyabb – fellépést.¹² A jogalkalmazási tevékenység – későbbiekben részletezett – felülvizsgálata és a jogalkalmazást végző szervek számára nyújtott támogató jellegű intézkedések javarészt kompenzálhatnák a jogalkotásból eredő problémákat.

1) Jogalkotás

Első lépésként egy egységes – nemzetközi és hazai – gyűlölet-bűncselekmény fogalom kialakítása nagyban hozzájárulna a jogalkotás és jogalkalmazás hatékonyságának

¹² Lásd pl. Dombos–Udvari 2014, 5.

növeléséhez. Elősegítené nem csupán a hazai együttműködést, de a gyűlöletmotiválta cselekményekkel szembeni nemzetközi fellépést is.¹³

A Btk.-t illetően a közösség tagja elleni erőszak és egyéb büntetőrendelkezések kapcsán merülnek fel korrekciós pontok.

A) Község tagja elleni erőszak

Az első és legfontosabb kérdés a védett csoportok köre. Amint arra a dolgozat rámutatott, tárgyilagos mérlegelés szerinti akár ésszerű indokot képezhetne, ha a kisebbségekre szűkítené le a jogalkotó a gyűlölet-bűncselekmények szabályozását; de nem a számszerű kisebbség értelmében, hanem a sérülékenység, a hátrányos helyzet, a történelmi tapasztalatok, a stigmatizáltság, a jelenkori társadalom előítéletessége, valamint a rendszerszintű diszkrimináció fogalmi síkjain értelmezve. Ennek azonban a jelenlegi szabályozás és – különösen – a joggyakorlat nem felel meg. A védett csoportok körének „túltágítása” és a tényállás teljes kiüresedése többféleképpen is elkerülhető lenne.

Zárt lista alkalmazása

Jogszabály módosítással, zárt lista alkalmazásával feloldható lenne a fenti probléma. Amint az angol tapasztalatok és minta mutatja, a zárt lista alkalmazásával biztosítható azon csoportok védelme, amelyek esetében a történelmi adottságok és a gyakran előforduló incidensek indokoltta teszik ezt. Ezzel pedig kiiktatható az a jogalkalmazási bizonytalanság, ami jelenleg is tapasztalható, főként a „magyarellenes” indíték kapcsán.

Nyílt lista pontosítása

A jelenlegi „lakosság egyes csoportjai” fordulat megtartásával is biztosítható a szabályozás, eredeti, kisebbségvédő funkciója. Ezt például az értelmező rendelkezések között elhelyezett fogalom-meghatározással is megvalósítható lenne.¹⁴

Nyílt lista és jogalkalmazók számára iránymutatás

¹³ A Facing Fact európai projekt folytatásaként 2015. március 3–4. között Brüsszelben tartott konferencián („*European Conference for a victim centered approach to tackling hate crimes*”) nyolcvanhárom civil és nemzetközi szervezeti, rendőrségi, ügyészségi és egyéb állami képviselői, megfogalmazott ajánlásaik között elsőként e javaslatot fogalmazták meg a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés hatékonyságának mérföldköveként. Lásd <http://www.facingfacts.eu/article/press-release-facing-facts-gives-significant-boost> (2015. április 28.)

¹⁴ Lásd például GYEM: *Javaslatok az új büntető törvény...* 2012, 5.

A jelenlegi jogszabályi keretek mellett is biztosítható a kisebbségvédő funkció. A Legfőbb Ügyész által kiadott körlevél, illetve a Kúria jogegységi döntése a „lakosság egyes csoportjai” fordulat értelmezése kapcsán ugyanúgy képes lenne megoldani a védett csoportokkal kapcsolatos jogalkalmazási problémákat. Azonban figyelembe véve a jelenlegi jogalkalmazási tendenciákat, a jogalkalmazóknak először a jelenlegi álláspont felülvizsgálatát kellene elvégezniük, tekintettel a „magyarelles” indíték kapcsán kialakult konzekvens bírói gyakorlatra.

A védett csoportok mellett számos kérdés felvetődik a közösség tagja elleni erőszak tényállása kapcsán.

A hazai szakirodalomban a minősített esetek szabályozására vonatkozóan is találhatunk kritikát. Ugyanis a 216. § (3) bekezdése komolyan aránytalanságot hoz létre azért, hogy úgy épül rá mindkét alapesetre, hogy azok súlya között a minősített tényállás nem tesz különbséget eltérő büntetési tételekkel. Emellett az első alapesetekre épülve egyes minősítő körülmények nem is értelmezhetők (pl. sértett sanyargatása, jelentős érdeksérelem). Ez a hiba már az 1978. évi Btk.-ban is szerepelt, és a jogalkotó elmulasztotta kijavítani.¹⁵

Az előkészülettel kapcsolatban problémás lehet a közösség elleni erőszakra irányuló előkészület és a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §) elhatárolása. Az uszítás mint elkövetési magatartás 2004 óta létező extrém szűk értelmezése miatt az erőszakra irányuló előkészülettől szinte alig elhatárolható. Emellett abszurd ellentmondást okoz a bűncselekmények büntetési tételének összevetése is, hiszen az egyén támadására közvetlenül irányuló előkészület büntetési tétele enyhébb, mint a köznyugalmat absztrakt módon veszélyeztető közösség elleni uszításé, amelynek következtében a verbális uszítóval ellentétben az, aki kést is ragad, és az utcára indul a célba vett személyek megtámadására (közösség tagja elleni erőszak előkészületét megvalósítva), enyhébb büntetési tétel alá esik.¹⁶

Végül tisztán látható, hogy nem alakult ki egységes joggyakorlat a halmazati kérdések kapcsán sem, és a jogirodalomra sem támaszkodhatunk az ellentmondások feloldása érdekében, hiszen ezen álláspontok is jelentősen eltérnek. Ezek alapján pedig akár azt is feltételezhetjük, hogy a problémák nem a jogalkalmazás szintjére, hanem a jogszabályokra

¹⁵ Lásd Karsai 2013, 454.

¹⁶ Erre a jogalkotói hibára Szomora Zsolt hívta fel a figyelmet. Lásd Szomora 2013, 42.

vezethetők vissza és a jogalkotóra vár a kérdés megoldása. Mindezek tekintettel javasolt az értelmezések összhangját megteremtő lépéseket tenni.

B) Egyéb büntetőrendelkezések

A rongálás és zaklatás tényállásának kiegészítése/átalakítása is indokolt lenne az előítélet motiváció figyelembe vétele érdekében. A rongálással kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogszabályi hiányosságok miatt a jogalkalmazás nem képes arra, hogy értékelje az előítélet-motivációból elkövetett dolog elleni erőszakot, amely nem pusztán az adott dolog, hanem – közvetve – a védett csoport tagja(i) ellen is irányul. Ilyen esetekben a hatóság nem a Btk. 216. § alapján nyomoz arra való hivatkozással, hogy konkrét személyeket nem érintett a cselekmény. Ettől függetlenül persze a bíróság súlyosító körülményként vehetné figyelembe az előítélet-motivációt, azonban – mivel a tényállás nem tartalmazza az indítékot – a nyomozás erre az elemre nem terjed ki, így többnyire a bíró sem lesz olyan információk birtokában, amely alapján értékelhető lenne a súlyosító körülmény.

Az előítéletes zaklatás esetében is hasonló helyzet, mint a rongálás tényállásánál. A gyűlölet-bűncselekményként elkövetett zaklatást sem értékeli a jog, illetve a jogalkalmazó a zaklatás (Btk. 222. §) tényállásán belül. Ezen szabályozási és jogalkalmazási hiányosság elhárítására is többféle megoldás kínálkozik, akár egy új fordulat formájában a közösség tagja elleni erőszak tényállásában, akár minősített esetként a rongáláson és zaklatáson belül. Amint azt a nemzetközi példák is mutatják a rongálás és zaklatás esetében is előfordul az előítélet-motívum minősített esetként történő szabályozása.¹⁷ Az Egyesült Királyságban például a rongálás és a zaklatás esetében is minősített körülményként szabályozzák, ha az elkövetőt előítélet motiválja, vagy előítéletes érzelmeket mutat.¹⁸

A bírói gyakorlat konzekvensen arra az álláspontra helyezkedik, hogy az aljas indok magában foglalja az előítélet-motivációt. Azonban a jogi képviselőket is ellátó civil szervezetek tapasztalata azt mutatja, hogy a jogalkalmazók sokszor nem ismerik fel az előítélet által vezérelt bűncselekményeket. E probléma megoldása érdekében e szervezetek kétféle javaslattal is előálltak. Egyrészt az aljas indok minősítő körülményéről leválasztható lenne a „gyűlölet-bűncselekmények szempontjából védett csoportok tagjával szemben, a csoporthoz

¹⁷ GYEM: *Javaslatok az új büntető törvény...* 2012, 7–10.

¹⁸ Crime and Disorder Act 1998 30. és 32. szakasz.

tartozás miatt történő elkövetés”.¹⁹ A másik megoldás az aljas indok pontosítása például egy új értelmező rendelkezés formájában, amely az aljas indok lehetséges formái között tartalmazná a rasszista, antiszemita, homofób, transzfób és egyéb előítélet motívumokat.²⁰ Emellett az előítélet motiváció elkülönítése adatgyűjtési szempontból is indokolt lenne.

A jogalkotás kapcsán, a külföldi mintákat figyelembe véve megállapítható, hogy egészen eltérő megoldásokat alkalmaznak az államok. A különböző jogalkotási modellek mindegyikére, illetve egyes rendszerekre is találunk példákat, és nincs is egyetlen tökéletesnek nevezhető megoldás sem. Egy jogszabály akkor válik a leghatékonyabbá és egyben kikényszeríthetővé, ha figyelemmel van az adott ország történelmi tapasztalataira, társadalmi berendezkedésére. Azonban a meglévő tapasztalatok mindképp vezérfonalul szolgálhatnak a hatékony szabályozási háttér kialakítása során. Anglia esetében a vegyes rendszer például kifejezetten hatékonynak bizonyult, hozzájárulva a jogalkalmazás és adatgyűjtés sikereihez is.

2) Jogalkalmazás

A jogalkalmazás területén rendkívül sok fejlesztendő terület van jelenleg. A jogalkalmazó szervek munkájának segítése két fő irányból lenne megoldható: a teljes állománynak és a szakvonal tagjainak szóló intézkedésekkel.

A) Teljes állomány

Az ORFK utasítás formájában adhatna iránymutatást gyűlölet-bűncselekmények kezelésére. Az iránymutatás kitérhetne a gyűlölet-bűncselekmények nyomozására, az áldozatok támogatására és a rendőrség megelőzéssel kapcsolatos feladataira is.²¹ Indokolt lenne az előítéletesség jeleinek megismertetése a végrehajtó állománnyal, képzések és tájékoztató anyagok eljuttatásával a helyes minősítés érdekében.²² Elősegítené a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépést például a tagok rendszeres továbbképzése a gyűlölet-bűncselekmények hatékony felderítésére a nemzetközi gyakorlatban elterjedt ún. indikátoralapú nyomozási technikáról, valamint a gyűlölet-bűncselekmények áldozatainak speciális szükségleteiről. Emellett képzésekre és figyelemfelhívó programokra lenne szükség

¹⁹ GYEM: *Javaslatok az új büntető törvény...* 2012, 15.

²⁰ Uo. 16.

²¹ Lásd pl. Dombos–Udvari 2014, 6.

²² ORFK: 2011–2013-as időszakra vonatkozó jelentés, 29000/6903-2/2015. Ált.

helyi szinten is, hogy a helyi rendőrök felismerjék a gyűlölet-bűncselekményeket és így az ügyek eljuthassanak a speciális szakértelemmel rendelkező szakvonal tagokhoz. Már a nyomozati szak elején pontosabban kellene rögzíteni az előítéletes indítékra vonatkozó információkat, akár az angol minta követésével az áldozat percepciója kiemelt fontosságú lehetne az eljárás megindításakor. Ha már az eljárás kezdeti szakaszában rögzítik a lehetséges motivációt, akkor kisebb az esélye a későbbi félreminősítéseknek. Egy másik megoldás, amit Angliában alkalmaznak, hogy gyűlölet-bűncselekményként kell rögzíteni minden olyan bűncselekményt, amely az áldozat percepciója alapján előítélet által motivált. Mindezek fényében a leghatékonyabb megoldás, ha a lehető legtágabb megközelítést alkalmazzák a kezdeti besorolás során.²³

Szintén megfontolandó az a javaslat, miszerint a nyomozás során indokolt lenne, hogy „*a rendőrség alkalmazza az elkövető(k) beazonosítására és az előítéletes indíték bizonyítására alkalmas valamennyi nyomozati cselekményt, így különösen az elkövető háttérére, előéletére vonatkozó adatok beszerzését, illetve a nemzetközi jogsegély-megkereséseket*”.²⁴ Végül a teljesítményértékelési rendszerbe beépíthetnének olyan teljesítménymutatókat, amelyek a nehezebb jogi megítélésű ügyek esetén is ösztönzik a rendőröket és ügyészeket.²⁵

B) Szakvonal

A szakvonal álláspontom szerint az egyik kanadai modell alapulvételével, sokkal hatékonyabban működhetne. A kanadai Edmonton városában (és még több városban is) alkalmazott megoldás egyfajta vegyes szervezeti modellt alkalmaz. Az egység tagjai folyamatosan figyelemmel kísérik a különböző helyi szélsőséges csoportok és személyek tevékenységét, segítséget nyújtanak, illetve maguk is végeznek nyomozati cselekményeket, különböző oktatási feladatokat látnak el, valamint a jó gyakorlatok kialakításában és terjesztésében is aktívan részt vesznek. Az egység tagjai alapvetően a belső informatikai rendszeren belül értesülnek a potenciális gyűlölet-bűncselekményekről. A járőrök, illetve a rendőrség más tagjai a rendszerben megjelölik, ha előítélet-motiváció gyanúja merül fel, így a gyűlölet-bűncselekmények elleni egység azonnal értesül az esetről.²⁶ Innentől kezdve kétféle alternatíva kínálkozik a nyomozati munkát illetően. Az esetek többségében csupán felügyeleti

²³ EESZ/DIEJH *Hate rime Data-Collection...* 2014. 15–16.

²⁴ Dombos–Udvari 2014, 6.

²⁵ Uo. 6.

²⁶ Az kérdéses, hogy utóbbi a magyar Robotzsaru rendszerben megoldható-e. A rendszer teljes körű ismeretének hiányából fakadóan, a dolgozat keretei között nem tudunk állást foglalni.

tevékenységet látnak el, de a nyomozást alapvetően az a körzet végzi, ahol a bűncselekményt elkövették. Ilyen esetben a büntetőeljárást végig figyelemmel kísérik, szakmailag felügyelik, és segítséget nyújtanak a bizonyítékok gyűjtésében. Ha az ügy mélyebb nyomozást igényel, akkor teljesen átveszik a nyomozást.²⁷ A szakvonal tagjainak rendszeres találkozóival és kapcsolattartásával pedig egységessé tehető országos szinten a fellépés.

Elősegítené a jelentési hajlandóságot, ha az áldozatok könnyen hozzáférhetnének a szakvonal tagjainak elérhetőségeihez és akár közvetlenül náluk is feljelentést tehetnének. Ez általánosságban történhetne a fénykép, elérhetőség közzétételével, nemzetközi minta alapján. Azonban jelen esetben csupán az elérhetőségek és nevek közzététele lehetséges, ugyanis egyes tagok a szakvonallal kapcsolatos feladatok mellett olyan tevékenységet is ellátnak, amely miatt fényképük nem hozható nyilvánosságra a rendőrség honlapján. Többek között ebből kifolyólag is a szakvonal kapcsán elsősorban azt kell eldönteni, hogy a szakvonal tagok kijelölésével egyben leveszik-e a vállukról az egyéb bűncselekményekkel kapcsolatos feladatokat. Egyrészt a többes feladatkör a fenti problémákhoz vezethet. Másrészt, ha a szakvonal megragad csupán például a kijelölés szintjén, azaz megjelölnek egy személyt megyei szinten, aki plusz feladatként megkapja a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos feladatokat, akkor borítékolható, hogy a túlzott munkateher mellett képtelen lesz hatékonyan ellátni a feladatot (ahogy ez tapasztalható is a szakvonal jelenlegi működésében).

A szakvonal hatékony működéséhez az első lépés tehát, hogy megyei szinten legalább egy fő kizárólag a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni egységes fellépésért felel. Éppen utóbbi probléma kiküszöbölése érdekében javítani kell a szakvonal működésének személyi feltételeit, különös tekintettel a fluktuáció csökkentésére és a tagok munkaterhelésének csökkentésére.

Ugyan a rendőrség kifejezetten jó irányba halad a civilekkel való együttműködés területén. Annak elismerése, hogy a területen jártas civilekkel való együttműködés elősegítheti a munkájuk eredményességét mindenképpen előremutató és a nemzetközi normák felé elmozdulást tükröző hozzáállás. Ezért kifejezetten javasolt ezen együttműködés kereteinek bővítése és végső soron a civil szervezeti–rendőrségi együttműködés akár olyan szintre emelése, amely a polgárőrséggel kapcsolatban állami szinten létezik.

²⁷ Forrás: Dan Woodall-lal, a gyűlölet-bűncselekmények elleni egység tagjával 2014 augusztusában – doktori kutatásom céljából – folytatott interjúkból származnak a fent található, az edmontoni rendőrség gyűlöletbűncselekmény-elleni egységére vonatkozó információk.

3) Adatgyűjtés

Az adatgyűjtés, sajnos, igencsak kezdetleges, ami az előítélet-vezérelte bűncselekményeket illeti, illetve rendszintű problémák is tapasztalhatók. Az elmúlt évek statisztikáit tekintve nagyon csekély arányban jelennek meg gyűlölet-bűncselekmények. A gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozóan állami szerveknél célzott adatgyűjtés nem folyik. Az adatgyűjtés területén vár a legtöbb feladat Magyarországra. Éppen ezért a rendszer jelenlegi formájában szemlátomást nem alkalmas a gyűlölet-bűncselekmények valós kiterjedésének felmérésére. Márpedig a jogalkotónak és a jogalkalmazó szerveknek is tényszerű adatokra van szüksége ahhoz, hogy felismerjék a probléma valós súlyát. Magyarország nemzetközi kötelezettségei is azt diktálják, hogy megbízható, nyilvános és releváns statisztikai adatok álljanak rendelkezésre a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozóan.

Az első lépés a gyűlölet-bűncselekmények egységes statisztikai fogalmának bevezetése, a gyűlölet-bűncselekmények körébe tartozó valamennyi bűncselekménytípusra kiterjedően.²⁸ Amint a német tapasztalatok is mutatják, hatalmas előrelépést jelentett az egységes statisztikai fogalom bevezetése és hatóságok sokkal megbízhatóbb képet kapnak ma már a gyűlölet-bűncselekmények elterjedtségére vonatkozóan.

Egy másik jelentős probléma az adatgyűjtéssel kapcsolatban, hogy az adatbázisok teljesen függetlenek egymástól, így az abban szereplő ügyek nem is köthetőek egymáshoz. Így nem is lehet végigkövetni egy bűncselekmény sorsát a bejelentéstől a büntetés kiszabásáig. Erre tekintettel mindenképp indokolt összekapcsolni a rendőrségi, ügyészségi és bírósági statisztikai adatgyűjtéseket.

Az ENYÜBS jelenlegi formájában szintén alkalmatlan a teljes körű adatgyűjtésre. Vagy általános jelleggel kellene feltüntetni az előítéletes motivációt, mint Kanadában (ahol elkövetési módszerként külön megjelölhető független a bűncselekmény típusától) vagy ki kellene egészíteni a jelenlegi bűncselekményeket más olyan tényállásokkal, ahol az előítélet motiváció még felmerülhet.²⁹

²⁸ Lásd pl. Dombos–Udvari 2014, 8.

²⁹ Ilyen bűncselekményként jelöli meg Dombos–Udvari 2014. az alábbiakat: zaklatás, rongálás, személyi szabadság megsértése, rágalmozás, jogellenes fogvatartás, alárendelt megsértése, szexuális erőszak, szexuális kényszerítés. Lásd Dombos–Udvari 2014, 8.

Mindenképp ajánlott éves jelentést készíteni – angol mintára – a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos statisztikákból, amely kitér az esetek előfordulásának számára, a feljelentések sorsára és a kiszabott szankciókra is. Angliában, 2013-ban a Belügyminisztérium, Központi Statisztikai Hivatal és az Igazságügyi Minisztérium – első ízben – átfogó közös jelentést publikált, amely a különböző forrásokból származó statisztikai adatokat összegzi.³⁰ Egy ilyen kezdeményezés átvétele mindenképp megfontolásra érdemes. Szintén pozitívum az angol rendszerben, hogy rendszeres időközönként vesznek fel nagymintás áldozatkutatást, amely a gyűlölet-bűncselekmények előfordulására, jelentésére vonatkozóan is tartalmaz kérdéseket, és közelebb visz a valós adatokhoz. Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal végezhetne el egy ilyen áldozatkutatást meghatározott időközönként.

Mindemellett további kutatások segíthetnék a hatékony fellépést. Egyrészt a gyakorta áldozattá váló védett csoportok tagjai körében lehetne a gyűlölet-bűncselekményekkel, illetve a hatóság fellépésével kapcsolatos tapasztalataikról kutatás végezni, másrészt szükséges volna a rendőrök, ügyészek és bírák körében is az e csoportokkal kapcsolatos előítéletek feltérképezése.³¹

4) Áldozattámogatás és társadalmi tudatformálás

A fenti komplex rendszer támogatásául különböző megelőző és tudatformáló kezdeményezések is elengedhetetlenek. Ezek főként az alábbi területeket érinthetik: társadalmi figyelemfelhívó és tudatosságnövelő kezdeményezések, oktatási programok; bejelentési hajlandóságot növelő programok; hatósági és civil szervezeti együttműködést kialakító és fejlesztő programok; az adatgyűjtést területét érintő kezdeményezések; különféle tudatosságnövelő, érzékenyítő és nyomozati eljárást érintő képzések a rendőrségen belül. Például szolgálhat az a németországi kezdeményezés, amelynek keretében a helyi önkormányzatok a helyi civil szervezetekkel együttműködve akciótervek keretében léptek fel a jobboldali szélsőségekkel szemben, különböző oktatási, tudatosságnövelő kampányok szervezésével.³² A rendőrségbe vetett általános bizalom növelésére, és a gyűlölet-bűncselekmények bejelentésének fontosságára történő célzott figyelemfelhívásra példa az angol True Vision, online bejelentési rendszer, amelyet a rendőrség, kormányzat és egyéb

³⁰ Home Office, Office for National Statistics and Ministry of Justice: *An Overview of Hate Crime in England and Wales*, 2013. december, http://report-it.org.uk/files/ons_hate-crime-report_2013.pdf (2014. szeptember 7.)

³¹ Dombos–Udvari 2014, 8.

³² Więcej–Opferperspektive 2009, 35.

partnerintézmények közösen fejlesztettek ki és hoztak létre. A bejelentések megtételének lehetősége mellett az oldal különféle információval látja el az áldozatokat, illetve az áldozatoknak vagy szervezeteknek lehetőséget kínál arra, hogy az incidenst közvetlenül a hatáskörrel rendelkező rendőrségnél tegyék meg. Egy hasonló komplex megoldás a hazai problémákat megoldásához is nagyban hozzájárulna. Habár érdemes megjegyezni, hogy az áldozattámogatás jelenlegi állapotát tekintve bármilyen kisebb jellegű intézkedés is nagy előrelépést jelentene.

Összefoglalóan elmondható, hogy majd minden területen nagyobb figyelem övezi a bűncselekményeket, mint néhány éve, és ezáltal részben progresszív irányt vett a jogalkotás és jogalkalmazás, de még mindig heves politikai és jogalkalmazói „ellenállás” tapasztalható a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos diskurzusban. A jogalkalmazók továbbra is ódzkodnak a tényállás alkalmazásától, míg a kérdéskör mögött meghúzódó politika akaratra csekély ráhatás nyílik. Első lépésként mindenképp szükség lenne annak elismerésére, hogy a gyűlölet-bűncselekmények Magyarországon nem egy évi 15-20 eset számban megnyilvánuló problémát jelentenek, hanem ennél sokkal súlyosabb a helyzet. Ennek beismerése vezethet egy határozottabb állásponthez, amellyel elismernék a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni fellépés jelentőségét és szükségességét, mert végeredményben ez a mai napig nem történt meg.

Mindezek fényében mind a jogi szabályozás, mind a jogalkalmazás számos területen igényel még korrekciót, kiegészítve a fenti támogató programokkal. A gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni fellépés hatékonysága kizárólag egy komplex stratégia keretében valósítható meg, amellyel egyben az alapul szolgáló társadalmi problémák is kezelhetők lennének. Mint látható a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos fellépés természetesen nem csupán (büntető)jogi feladat, de a büntetőjogi szabályozás tudatos, megfontolt, a társadalmi adottságokhoz igazodó alakításával az értékvédő jogág sokat tehet a társadalomban rejlő problémák megoldása érdekében.

VII. A szerzőnek a kutatási témához kapcsolódó fontosabb publikációi

- 1) Questions of Hate Crimes With Special Regard to the Austrian and Hungarian Case-Law in Marija Wakounig–Markus Peter Beham (ed.): *Mind and Memory in Disvourse: Critical Concepts and Constructions.*, Europa Orientalis 15, Lit Verlag, Wien/Berlin et al. 2015, 195–209.
- 2) A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának általános kérdései – a kiemelt büntetőjogi figyelem mellett és ellen szóló érvek. *Állam-és Jogtudomány*, 2014/4. 26–50.
- 3) A gyűlölet-bűncselekmények, különösen a közösség tagja elleni erőszak kapcsán felmerülő jogalkalmazási nehézségek. *Fundamentum*, 2013/3. 93–103.
- 4) A gyűlölet-bűncselekmények– dogmatika és joggyakorlat. *Belügyi Szemle*, 2013/12, 52–67.
- 5) A gyűlölet-bűncselekmények hatályos szabályozása, különös tekintettel a közösség tagja elleni erőszakra. *Jogi Iránytű*, 2012/2. <http://www.mtaius.hu/iranytu/index.html>
- 6) A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái (társszerzők: Balogh Lídia, Pap András László). *Fundamentum*, 2012/4. 91–98.
- 7) Közös és eltérő vonások az erőszak kriminológiai és büntetőjogi fogalmában. *Doktoranduszok I. Pécsi találkozója Tanulmánykötet* (CD-ROM), 2011. 207–213.

Henriett Dinok: The Importance and Option for Combating Hate Crimes. International and National Legislation, Law Enforcement and Data Collection.

I. Object, aim and structure of the dissertation

The dissertation focuses on hate crimes, an old phenomenon, which only recently became the subject of legal regulation. The starting point of the dissertation is that bias crimes, including, but not limited to racially motivated hate crimes, differ from other criminal acts in several regards. First, their impact on individual victims is more severe. Second, hate crimes affect the whole group and not only the victim. The victim experiences the incident as a message that her group is of inferior value. Many scholars³³ emphasize that hate crimes are ‘message crimes’ that emit a warning to all members of the victim’s community. Consequently, such crimes send a message to the victim and the entire community that they are not welcome, they do not belong to society, and every member of the community could equally be a target. Finally, patterns of violent hate crime can also serve as indicators and (somewhat) early warning signals for social or ethnic conflict, because hate crimes might escalate to intergroup aggression. Hate crimes, therefore, can damage the fabric of society and fragment communities. Therefore, hate crimes call into question the basic concept and self-understanding of modern pluralist societies, which is based on the notion of individual human dignity. Also, anxiety triggered by the victimization of a group can easily erupt retaliatory violence.

It is often argued that hate crime laws contribute not only to crime reduction, but to the development of a more tolerant and inclusive social climate. Because law – especially criminal law – is an expression of society’s values and the extension of the legal framework may have a symbolic message for victims of hate crimes. Consequently, hate crime laws both express the social value of equality and foster the development of such values.

In light of the above, the dissertation pays special attention to criminal law, but it also targets underlying social problems, thus criminal law serves only as a means for this analysis. The aim of the dissertation is to analyze whether criminal law responds appropriately to social

³³ See eg. Kellina M. Craig-Henderson, The Psychological Harms of Hate: Implication and Interventions, in: Barbara Perry and Paul Iganski (Eds.), Hate Crimes. The Consequences of Hate Crime, 2 vols., Praeger, Westport, Connecticut/London, 2009, 15-30 and Barbara Perry and Patrik Olsson, Hate Crime as a Human Rights Violation, in: Barbara Perry and Paul Iganski (Eds.), Hate Crimes. The Consequences of Hate Crime, 2 vols., Praeger, Westport, Connecticut/London, 2009, 175–191.

problems. Improving law is a secondary aim of the project, and several recommendations are made on the basis of the indentified deficiencies.

In view of all the above, the priority objective of the dissertation is to overview Hungarian and international hate crime legislation – bearing in mind that hate crimes differ from other criminal activity. Within the part focusing on Hungarian legislation, the primary focus is on one substantive hate crime offence within the Hungarian Criminal Code, ‘violence against a member of a community’ and the related legislative and law enforcement issues and anomalies. Taking into account good practices, the ultimate aim of the dissertation is to make recommendations in order to promote the more effective prevention and response to hate crimes.

The dissertation follows the following structure:

Following an overview of the different approaches to defining hate crimes and the significance and effects of these crimes, the dissertation scrutinizes the possible models for hate crime legislation. The dissertation points to the advantages and disadvantages associated with the different models and introduces the arguments for and against treating hate crimes as aggravating factors in sentencing. The dissertation covers the major international human rights instruments and EU legislation, related to principle of non-discrimination and hate crimes. The comparative part of the dissertation explores the legislation, law enforcement and data collection practice and good examples of Canada, Denmark, England and Germany: for the purpose of using these experiences to make clear proposals to the Hungarian legislator and law enforcement agencies.

The second major part of the dissertation aims to provide a comprehensive picture of the Hungarian experiences in the field of the regulation, policing, data collection and good practices of hate crimes, especially in relation to the provision of ‘violence against a member of a community’. The dissertation makes it a point to make recommendations for preventing and combating hate crimes more efficiently.

II. Methods of research

The dissertation builds on Hungarian literature and case law, including 25 cases (within the 2010-12 period) represented by Hungarian human rights organizations.

The dissertation reviews and cites international literature on hate crimes, based on the research conducted by me under the auspices of a one-year doctoral fellowship in Canada, at the Wirth Institute for Austrian and Central European Studies at the University of Alberta. During the fellowship, the author was involved in field research at the Edmonton Police Service (EPS). Within the frame of the research, the author participated in the EPS Ride-Along Program³⁴ and contacted the EPS Hate Crime Unit and interviewed a member of the unit.

The choice of countries to be included in the comparative analysis was inspired by complex reasons. Primarily, the author wanted to look at countries that are comparable to Hungary in certain aspects, but differ in others. Comparability was based on the similarity of problems, and on legal traditions. Besides, the author chose countries which are different in a way that have a longer history in the field of combating hate crimes, and which, consequently, constitute a potential basis for the recommendations based on good practices.

As mentioned above, the primary goal was to analyze and to critically evaluate Hungarian hate crime laws, policing, and hate crimes as a phenomenon in itself. Therefore, the dissertation has a strong interdisciplinary character. On the one hand it approaches the question both from a constitutional and criminal legal point of view. On the other hand the analysis of the social problem indicates a sociological and social psychological approach. The applied crime statistics further strengthen this interdisciplinary character. Also, the dissertation substantially builds on reports, guidelines and other documents by international and domestic organizations. In the case of the Hungarian experiences, as a member of the Working Group Against Hate Crimes, the author used documents and statistics received in the framework of a series of freedom of information data requests and the consultations with law enforcement agencies.

III. Main findings and recommendations

Having overviewed European Union and international standards, different legislative approaches, policing and data collection practices and good examples concerning hate crimes, it became obvious that legislation combating hate crime can only be effective if it is complemented and backed by measures beyond the law. This led to the elaboration of a complex model of a hate crime strategy in the dissertation.

³⁴ For the *Ride-Along* program, see <http://www.fyrefly.ualberta.ca/Auction2013Item52> (April 29, 2015)

Compared to international examples, the present Hungarian hate crime law and its application requires correction in four successive areas: legislation, law enforcement, data collection, victim support and social awareness-raising.

1) Legislation

Legislation requires the least correction. The author argues that the existing legislative framework would be able to ensure the effective law enforcement. As a first step, a uniformed hate crime definition would be in need. This would facilitate both national and international cooperation in combating hate crimes.

With regard to the Criminal Code, the provisions of the ‘violence against a member of a community’ would require some corrections:

The first, and most important question, relates to the protected characteristics. Due to the open-ended list of protected groups, practically any group can be considered to be a possible victim for hate crimes. As the dissertation points out, it would be legally acceptable if the provision protected only minority groups, which should be characterized not by numerical status, but due to their vulnerable, disadvantaged situation, which can be based on historical experiences, stigmatization, bias and institutional oppression. The open-ended list – in the current form – undermines the concept of hate crimes and provides opportunities for abuse or misuse. This could be avoided in the following ways:

Close-ended/exhaustive list

The legislator could eliminate the above-mentioned problem with the amendment of the provision. As the British example demonstrates, an exhaustive list of the protected characteristic can ensure the protection of groups when historical experiences and the frequency of the incidents require it. Therefore, the discrepancies shown in the Hungarian case law, can be avoided, for instance, in the case of the “anti-Hungarian” motivation³⁵.

Specifying the open-ended list

The legislator could ensure the effectiveness and the original – minority protection – aim of the regulation with keeping the current, ‘other member of the society’ term in the provision,

³⁵ Anti-Hungarian motivation is stated when members of a minority groups commit hate crime against a member of the majority.

but simultaneously providing a definition of the characteristics among the explanatory notes of the Criminal Code.

Keeping the open-ended list and providing guidelines for law enforcement agencies

There is another way to ensure the effectiveness under the current legislation. Both the Prosecutor General and the Supreme Court (Curia, Kúria) have legal instruments which could provide guidelines to prosecutors and judges in this field. However, first they should revise the current – in the author’s opinion, definitely incorrect – application of the provision.

Besides the protected characteristics, several other smaller – but important – questions arise in relation to the ‘violence against a member of a community’ provision.

As mentioned above, the main focus of the dissertation is on the ‘violence against a member of a community’ provision, however, recommendations are made in reference to other provisions as well. For instance, the legislative language does not consider bias motivation in case of offences committed against property as a qualifying circumstance. However, judicial practice has demonstrated that offences committed against property can be also covered by the provision of ‘violence against a member of a community’.

2) Law enforcement

The field of law enforcement requires a more stringent improvement than legislation. The recommended areas for the development include programs for both the entire police force and the specialized hate crime network.³⁶

A) The entire police force

The National Police should issue a guidance (in the framework of internal, binding legal instruments), which should include guidelines for victim protection and preventive actions as well. One of the most important and urgent questions concern the lack of trainings. While some specialized training courses on hate crimes were organized in recent years targeting police officers, prosecutors and judges, these reached only a low number of professionals and were not conducted on a regular basis. Trainings are crucial part (or even a precondition) of effective action. It should be ensured that all police officers receive training on the nature of

³⁶ On 1 January 2012 a special hate crime network at the National Police was established in Hungary.

hate crimes and the role of the police in combating them. Besides training, awareness-raising is another effective way to provide police officers a better understanding of hate crimes. This should improve the better recognition of these crimes and facilitate effective and successful investigations (or at least the transfer of the cases to members of the hate crime network); register bias motivation at the very beginning of the investigation, and, subsequently avoiding one of the major problems: under-classification.

Moreover, the author advocates that to implement performance indicators which encourage officers handling more difficult hate crime cases.

B) The hate crime special network

The special network should be revised and made more effective based on the Canadian example, which is a kind of mixture of different models. First, the massive fluctuation within the special network should be eliminated. Second, it should be a full time position, in order to increase the efficiency of the position. Third, specialized and regular trainings for members are also essential to ensure professionalism. Also, the Network should operate in a more transparent manner: the contact details of the police officers assigned to the Network should be made publicly available (which would increase the willingness of victims to report these crimes). Finally, cooperation with the relevant NGO's is a crucial part in the process, and it is which is widely recognized in other countries.

3) Data collection

The data collection is, unfortunately, one of the weakest points of the Hungarian system and it is definitely insufficient in its current form. Based on recent statistics, very few incidents are reported, recorded and, therefore, prosecuted. Recording and publishing reliable data is essential in order to recognize the gravity of hate crimes. Also, Hungary's international obligations require the collection of reliable data.

The first step is the introduction of a unified statistical definition of hate crimes, including all of the relevant provisions. As the German example shows, a unified statistical definition is a major step towards the recognition of the significance of hate crimes.

Also, the system requires standardization, because the databases operate independently, which makes it impossible to follow up the cases in the different phase of the procedure.

Based on the British example, an annual report on hate crime data could provide a comprehensive picture and simultaneously ensure the publicity of the data. Another idea which would be worth considering is to carry out a regular, representative victim survey.

4) Victim support and awareness-raising

The above-mentioned complex approach indicates and requires different initiatives, mainly in the following areas: social awareness-raising; education programs; programs which encourage victims for reporting; programs which strengthen the cooperation between law enforcement agencies and civil organizations; different initiatives in the field of hate crime monitoring; training for law enforcement.

In conclusion, Hungary has given a stronger emphasis to combating and prosecuting hate crimes in the last couple of years. However, there is still room and a need for political and legislative development in the hate crime discourse, and investigative authorities and courts are both still reluctant to apply existing hate crime provisions. The first step in the field of combating hate crimes is to recognize and admit that the frequency of hate crimes is higher than 15-20 cases per year and the situation is more serious. This can lead to take effective action and ensure the prevention of hate crimes and the full implementation of hate crime legislation. None of which has not happened yet.

For all these reasons, both legislation and its enforcement requires several improvements and corrections in conjunction with the launching of the above-mentioned comprehensive programs. Lastly, this, and only this comprehensive approach could be able to address underlying social problems.